



Hintergrundpapier und Verbändeforderungen zur Studie des österreichischen Umweltbundesamtes 'Zukunftsfeste Verkehrsinfrastrukturplanung - Fachliche Grundlage für eine zeitgemäße Bedarfsplanüberprüfung des BVWP 2030'

Der aktuelle Bundesverkehrswegeplan 2030 (BVWP 2030) für die Verkehrsinfrastrukturplanung bis 2030 wurde bereits 2016 verabschiedet und ist nicht (mehr) zeitgemäß. Bereits bei der Erstellung wurden Klima- und der Naturschutz nachrangig behandelt und damals bestehende Gesetze unzureichend einbezogen. Die aktuell laufende und überfällige Bedarfsplanüberprüfung (BPÜ), die vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) alle fünf Jahre durchgeführt werden muss, ist eine gute Möglichkeit, den Weg zu korrigieren und Deutschlands Verkehrsinfrastruktur zukunftsfest, zielorientiert und nachhaltig zu planen.

Dafür müssen verkehrliche Belange in Einklang mit Natur- Umwelt- und Klimaschutz gebracht und Zielkonflikte gelöst werden. Seit Erstellung des BVWP 2030 wurden viele weitere, wegweisende nationale Gesetze und internationale Zielvereinbarungen in der Klima- und Naturschutzpolitik vereinbart. Dazu gehören bahnbrechende Entscheidungen wie das Pariser Klimaschutzabkommen, das deutsche Klimaschutzgesetz oder die EU-Biodiversitätsstrategie. Diese Vereinbarungen müssen die Grundlage für die weitere Umsetzung des BVWP 2030 bilden und dringend in die laufende Bedarfsplanüberprüfung einbezogen werden. Weiterhin müssen die Instrumente zur Erarbeitung des BVWP 2030 kritisch geprüft werden, wie etwa die Verkehrsprognosen, die dem Prinzip „Predict and Provide“ folgen und gesetzliche und politische Ziele im BPÜ-Verfahren nicht ausreichend abbilden.

Zudem zeigt sich mit Hinblick auf die angespannte Haushaltslage, massive Kostensteigerungen sowie schleppende Planungs- und Umsetzungsstände vieler Projekte des BVWP 2030, dass eine Umsetzung aller Projekte des aktuellen Plans schon allein aus finanziellen Gründen nicht realistisch ist. Aus Klima- und Naturschutzsicht ist diese für die Straßenprojekte in jedem Fall abzulehnen.

Die im Auftrag von NABU, NEE – DIE GÜTERBAHNEN und BUND beauftragte Studie des österreichischen Umweltbundesamtes zeigt auf, welche Gesetze aus dem Klima- und Naturschutz und welche Schlüsse aus den bisherigen Investitionen und Verkehrsentwicklungen für eine konsequente BPÜ herangezogen werden müssen, um eine Entscheidungsgrundlage für eine nachhaltige Infrastrukturplanung zu erarbeiten. Bundesregierung und Bundestag müssen jetzt die Weichen richtig stellen und die Umsetzung von klima- und umweltschädlichen Straßenbauprojekten stoppen.



Dass ein Umsteuern bei einem derart komplexen Prozess wie der Infrastrukturplanung mit ambitioniertem politischem Willen möglich ist, zeigen die vom österreichischen Umweltbundesamt beschriebenen, internationale Beispiele, die hierfür als Vorbild dienen könnten.

Inhalte der Studie 'Zukunftsfeste Verkehrsinfrastrukturplanung - Fachliche Grundlage für eine zeitgemäße Bedarfsplanüberprüfung des BVWP 2030'

Der Neu- und Ausbau von Fernstraßen wirkt direkt negativ auf Natur-, Klima und Umweltziele und führt auch zu höheren umweltrelevanten Betriebsleistungen auf der Infrastruktur. Die Verfasser:innen der Studie erläutern nach einer Darstellung der Systematik von BVWP 2030 und darauf aufbauenden Bedarfsplangesetzen, der nach 2016 gefassten Beschlüsse im Klima- und Naturschutz deren Umsetzung bei Straße und Schiene, analysieren die Verkehrsentwicklung auf Straße und Schiene, überprüfen die Rolle von Verkehrsprognosen und stellen die Relevanz der massiven Kostensteigerung der letzten Jahre dar. Nach einem Vergleich der unterschiedlichen Realisierungsgeschwindigkeiten bei Straße und Schiene stellen sie anhand mehrerer internationaler Beispiele alternative Herangehensweisen an eine zukunftsfeste und zielorientierte Infrastrukturplanung dar.

Klimaschutz

Die Studie macht klar, dass aufgrund begrenzt verfügbarer Energiemengen eine signifikante Effizienzsteigerung im Verkehr erforderlich ist. Diese muss über den notwendigen Technologiewechsel, insbesondere hin zur Elektromobilität, sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr und bei allen Verkehrsträgern, hinausgehen. Darüberhinausgehend wird das Erfordernis einer generellen Aktivitätsreduktion (Verkehrsvermeidung) ebenso identifiziert, wie die Notwendigkeit einer umfassenden Verlagerung von Personen- und Güterverkehr auf den besonders energieeffizienten Verkehrsträger Schiene. In anderen Worten: die Reduktion des motorisierten Individualverkehrs sowie des Güterverkehrs auf der Straße ist ein unverzichtbarer Baustein der integrierten Energie- und Mobilitätswende und damit Voraussetzung zum Erreichen der nationalen und internationalen Klimavorgaben.

Gemäß den Zielen der Bundesregierung sollen bis 2030 hierzulande mindestens 15 Mio. reine E-Pkw fahren. Gleichzeitig soll gemäß Klimaschutzprogramm im Jahr 2030 etwa ein Drittel der Fahrleistung im schweren Straßengüterverkehr elektrisch oder auf Basis strombasierter Kraftstoffe erbracht werden (BMU, 2019). Beide Ziele sind nach aktueller Expert:inneneinschätzung nicht einzuhalten. Und selbst wenn diese ambitionierten Ziele für 2030 erreicht würden, wird der überwiegende Teil der deutschen Fahrzeugflotte auch weit nach 2030 noch mit fossilen Kraftstoffen betrieben werden und entsprechende Treibhausgase freisetzen.



Dieser Fakt ist auch für den Bau von Fernstraßen von Bedeutung, denn deren Befürworter:innen argumentieren gerne damit, dass auf den geplanten Fernstraßen zukünftig nur lokal emissionsfreie Fahrzeuge fahren würden. Dass das nicht der Fall ist und welche alternativen und deutlich resilienteren Wege einige europäische Staaten beschreiten, stellt das österreichische Umweltbundesamt in seiner Studie dar. Die Verfasser:innen erläutern Entwicklungen von Energie- oder Mobilitätsstrategien unter der Prämisse einer begrenzt verfügbaren, erneuerbaren Energiemenge.

Daher muss der Hebel für die Reduktion der Treibhausgase im Verkehrsbereich anders ansetzen, da bis heute kein valider Plan vorliegt, wie diese Reduktion sonst erreicht werden kann. Die Zahlen vom Umweltbundesamt Deutschland für 2023 haben gerade wieder gezeigt, dass der Verkehrsbereich die Klimaziele jedes Jahr aufs Neue reißt.

Weiter wird erläutert, dass die Errichtung von Fernstraßeninfrastruktur zusätzlichen Verkehr generiert und durch diesen induzierten Verkehr das Gesamtverkehrsaufkommen erhöht. Dies ist mehrfach empirisch nachgewiesen und wissenschaftlich anerkannt. Dieser Effekt steht aufgrund des dadurch wachsenden Energiebedarfs in Widerspruch zu den beschriebenen Erfordernissen der Steigerung der Energieeffizienz und erschwert das Erreichen der Klimaziele, zu denen sich die Bundesrepublik teilweise sogar gesetzlich verpflichtet hat. Hinzu kommen der erforderliche Energieeinsatz und Emission von zusätzlichen Klimagasen als Folge der Errichtung und des Erhalts der Infrastruktur bei gleichzeitiger Reduktion potentieller natürlicher CO₂-Senken durch zunehmende Bodenversiegelung. Diese Effekte können und müssen durch die aktuell laufende Überprüfung der Bedarfspläne adressiert werden: eine zeitgemäße und zielorientierte Bedarfsplanüberprüfung und die zugrundeliegende Verkehrsmodellierung müssen die Zielsetzungen im Klimabereich verstärkt berücksichtigen und die Entwicklung des notwendigen Zielsystems unterstützen.

Natur- und Umweltschutz

In den kommenden Jahrzehnten könnten eine Million Tier- und Pflanzenarten von der Erde verschwinden. Auch hierzulande bedroht der rasante Verlust der biologischen Vielfalt unsere Lebensgrundlagen. Mit 14,5% oder 5,2 Millionen Hektar sind bereits große Teile unseres Landes durch Siedlungs- und Verkehrsflächen versiegelt, Tendenz weiter steigend.

Die Verfasser:innen der Studie machen klar, dass bereits jetzt die gravierende Flächeninanspruchnahme für und die Zerschneidung durch Verkehrswege zahlreiche negative Auswirkungen auf Umwelt, Natur und Landschaft hat. Neben dem Verlust, der Zerschneidung, der Fragmentierung und der Verinselung der Lebensräume für die wildlebende Flora und Fauna wirken sich u.a. auch die Schaffung physischer Barrieren sowie Lärm- und Lichtstörungen nachteilig auf die Biodiversität aus.



Der Verkehrssektor wird als einer der Hauptverursacher für den weltweiten Rückgang der biologischen Vielfalt angesehen. Insbesondere das Straßennetz ist für gravierende, negative Effekte für die biologische Vielfalt in Deutschland verantwortlich. Eine verantwortungsvolle Verkehrsinfrastrukturplanung, die die Ziele von Biodiversitäts- und Naturschutzprogrammen, -strategien und -gesetzen ernsthaft berücksichtigt, ist daher ein wichtiger Hebel, um der Biodiversitätskrise zu begegnen.

Die Verfasser:innen belegen in ihrer Studie anhand von zahlreichen Gutachten, dass sowohl Ministerien, als auch Bundesbehörden wie das deutsche Umweltbundesamt von weiteren und zusätzlichen, teils erheblichen Beeinträchtigungen von wertvollen Flächen durch den aktuellen Bundesverkehrswegeplan ausgehen.

Naturschutzvorrangflächen, Großräume der Feucht-, Trocken- und Waldlebensräume, besonders sensible Naturschutzflächen wie die Natura-2000-Gebiete und Großsäugerlebensräume werden zerstört oder beeinträchtigt, für die Flora und Fauna wertvolle sogenannte unzerschnittene verkehrsarme Räume (UZVR) weiter verkleinert.

Die Studie erläutert, dass der weitere Ausbau von Verkehrsinfrastruktur und ganz besonders die Umsetzung von Fernstraßenbauvorhaben sich durch eine breite Palette von Auswirkungen, wie u.a. Flächeninanspruchnahme, Verlust von Lebensräumen und Zerschneidung, negativ auf die biologische Vielfalt sowie Ökosysteme und die Anpassung an den Klimawandel auswirkt. Diese Effekte stehen im starken Widerspruch zu den Erfordernissen zur Verbesserung von Status und Trends von Arten und Lebensräumen, zum Schutz und der Vernetzung von ökologisch wertvollen Lebensräumen sowie der Wiederherstellung wichtiger Ökosysteme zum Erhalt der Biodiversität und Unterstützung des Klimaschutzes. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich auf internationaler und nationaler Ebene gesetzlich zur Einhaltung dieser Ziele verpflichtet. Neben Gesetzen, die nach 2016 in Kraft getreten sind und nun bei der BPÜ berücksichtigt werden müssen, zeigt die Studie auf, dass bereits zur Zeit der Erarbeitung des BVWP bestehende Vereinbarungen nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Umsetzungsstand und Kostenperspektiven

Infrastrukturvorhaben wie der Neu- und Ausbau von Straßen und Schienen, erfordern eine ausreichende und langfristig geplante Finanzierung. Gleiches gilt für den Bedarf an Ersatzinvestitionen, der durch Alterung und immer weiter ausgebauten Netze ebenfalls steigt.

Der Bundesverkehrswegeplan ist kein Finanzierungsplan. Dennoch wurden im BVWP 2030 Kostenschätzungen vorgenommen und aufaddiert, um die beabsichtigte Verkehrsinfrastrukturpolitik der Bundesregierung darzustellen. Die Schätzungen wurden mit Preisstand 2014/15 vorgenommen, d.h. diese sind nahezu 10 Jahre alt.

Nachdem der Bundestag 2022 erstmals aktualisierte Kostenschätzungen vom BMDV eingefordert und erhalten hat, konnten die Verfasser:innen die nicht veranschlagten Kostensteigerungen mit Hilfe von zwei Methoden für den Zeitraum bis 2030 für einen konstruierten Datensatz mit 1091 (von 1.600 vorgesehenen) Straßenbauprojekten hochrechnen: zum einen durch Übertragung von Erfahrungswerten der vergangenen Jahre, zum anderen durch die Fortschreibung eines Baukostenindex.



Neben allgemeinen Baukostensteigerungen spielen konkrete Änderungen der Vorhaben im Verlauf der Planung eine teils bedeutende, aber schwer verallgemeinerbare Rolle.

Für die Straße wird im Unterschied zu den Aussagen des BVWP 2030 ein um 39 bis 54 Mrd. höherer Finanzbedarf identifiziert. Für die Schienenprojekte werden Werte zwischen 53 und 56 Mrd. Euro ermittelt. 57 Prozent der untersuchten Straßenbauprojekte sind in der Planung, Planfeststellung oder noch nicht einmal angeplant. Vor diesem Hintergrund wird die Frage aufgeworfen, ob nicht ab einem gewissen Ausmaß der Kostensteigerungen eine Ist-Stand Evaluierung des Projekts und der noch zu erwarteten Kosten durchgeführt werden sollte. Im Idealfall werden bei diesen Evaluierungen dann gleich neue gesellschaftspolitische Ziele (z.B. Klimavorgaben) in der Planung berücksichtigt.

Auf der Grundlage der verfügbaren Daten bilanzieren die Verfasser:innen, dass von 2016 bis 2022 insgesamt 372,4 km Autobahnen und 760,1 km Bundesstraßen neu- oder ausgebaut wurden - zusammen also gut 1.130 Kilometer Bundesfernstraßen. Bei der Schiene wurden von 2017 bis 2023 nur 139 Streckenkilometer neu in Betrieb genommen oder elektrifiziert. Während das Verhältnis der Ausgaben für Neu- und Ausbau zu Erhalt und Ersatz bei den Straßeninvestitionen mit 35/65 % (bezogen auf 40,46 Mrd. Euro Gesamtausgaben von 2016 bis 2022) etwas höher lag als im BVWP 2030 vorgesehen, betrug es mit 26/74 % bei der Schiene (bezogen auf 30,01 Mrd. Euro Gesamtausgaben von 2021 bis 2021) deutlich niedriger. In der Umsetzung des BVWP 2030 zeigt sich damit ein deutliches Übergewicht beim Fernstraßenausbau und verkehrsträgerübergreifend, dass die Finanzierung von Erhalt wie Ausbau der beiden Verkehrsnetze trotz oder wegen erheblicher Kostensteigerungen den vom BVWP skizzierten Pfaden insgesamt nicht folgt und dies durch weitere Kostensteigerungen immer unrealistischer wird.

Anforderungen von BUND, NABU und GÜTERBAHNEN an die Bedarfsplanüberprüfung zum Bundesverkehrswegeplan 2030

1. Klimawirkung erkennen und Planungen anpassen

Mit Blick auf die bestehende Rechtslage, die eine Einhaltung des Pariser Klimaabkommens und des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) vorsieht, müssen sämtliche Treibhausgas-Emissionen von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen umfassend ermittelt werden, d.h. umfassender, als es der jetzige BVWP tut. Beispielsweise müssen auch die Emissionen durch die Zerstörung natürlicher Senken berücksichtigt werden. Ebenfalls in diese Bewertung einfließen sollten mittel- und langfristige Auswirkungen bspw. durch Verkehrsverlagerung auf die Schiene, die im Koalitionsvertrag klar vereinbart wurde. Diese Bewertung muss als Grundlage dienen, um sowohl den Gesamtplan, als auch die jeweiligen Einzelprojekte zu bewerten und im Rahmen der BPÜ Anpassungen an den Bedarfsplänen vorzunehmen. Insbesondere mit Blick auf die dauerhaft zu hohen Treibhausgasemissionen des deutschen Verkehrssektors sollten Prioritäten bei der Verkehrswegeplanung und -finanzierung grundsätzlich auf die Verbesserungen im Schienennetz inklusive eines naturverträglichen Ausbaus der Schieneninfrastruktur gelegt werden. Neue Straßenprojekte müssen auf ein Minimum begrenzt werden und vor allem in den Erhalt des bereits sehr dichten Straßennetzes in Deutschland investiert werden.



2. Auswirkungen auf die Natur neu bewerten

Nach Angaben des deutschen Umweltbundesamtes reißt der BVWP 2030 elf seiner zwölf selbstgesetzten Umweltziele. Zudem wurden entstehende Zerschneidungswirkungen und dadurch resultierende, notwendige Wiedervernetzungsmaßnahmen bislang unzureichend berücksichtigt. Mit Blick auf die sich zuspitzende Biodiversitätskrise und den beschleunigten Verlust von Lebensräumen und Arten ist klar, dass Naturschutz eine bedeutungsvolle Rolle bei den Planungen bekommen muss; Ausgleichsmaßnahmen sind immer nur die zweitbeste Lösung. Ziel muss bei allen Projekten sein, Landschaftszerschneidung, Biodiversitätsverluste, Bodenverluste und Flächenverbrauch von Anfang an zu vermeiden und dann so gering wie möglich zu halten.

Die Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung zu Naturschutzthemen müssen im Rahmen der Bedarfsplanüberprüfung in die Entwicklung zielkonformer Planalternativen einfließen und zur dauerhaften Streichung einzelner Projekte führen. Dafür müssen insbesondere wertvolle Flächen, wie Naturschutz- und Feuchtgebiete gesondert einbezogen werden.

3. Kostenwahrheit aufzeigen und Pläne realistisch einordnen

Seit jeher sind Bundesverkehrswegepläne überdimensioniert, wurden also in der Folge niemals nur annähernd umgesetzt. Trotz anderslautender Ankündigungen der damaligen Bundesregierung ist dies nach den Erkenntnissen der Studie auch beim BVWP 2030 der Fall. Deshalb muss im Rahmen der BPÜ, neben einer realistischen Abschätzung des Aufwandes samt Kostensteigerungen für Erhalt und Erneuerung bestehender Verkehrsinfrastrukturen ein Realitätscheck für die Finanzierung der noch geplanten Projekte vorgenommen werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich Schäden an Klima und Umwelt perspektivisch auch in steigenden finanziellen Kosten widerspiegeln werden. Neue Infrastruktur verursacht in der Zukunft noch höheren Betriebsaufwand und Ersatzinvestitionsbedarf. Finanzielle Mittel sowie Planungs- und Baukapazitäten können nur einmal genutzt werden: Entweder für zusätzliche Straßen oder für den Erhalt von Verkehrsinfrastruktur und den naturverträglichen Ausbau der Schiene. Daher muss die Bedarfsplanüberprüfung die Annahmen zur Finanzierung des BVWP 2030 und dabei die Verteilung der Mittel auf Aus- und Neubau einerseits und Erhalt andererseits überprüfen und Vorschläge zur Anpassung entwickeln, gerade in Anbetracht begrenzter personeller Kapazitäten in zuständigen Behörden, Planungsbüros und der Baubranche.

4. Bundestag und Ministerien müssen Verantwortung übernehmen

In den Regelungen zur BPÜ ist nicht automatisch eine Befassung des Bundestages mit deren Ergebnissen vorgesehen. Das BMDV muss die Abgeordneten lediglich über die Ergebnisse informieren. Wir erwarten, dass diese einfordern, dass vom BMDV absehbare Verfehlungen von Klima-, Naturschutz- und Verkehrsverlagerungszielen quantifiziert dargestellt werden und mögliche zielkonforme Alternativen dargelegt werden. Nur so werden die Abgeordneten in die Lage versetzt, eine objektive Einschätzung vorzunehmen und eine Anpassung der Bedarfspläne mit der Streichung einzelner besonders schädlicher Projekte zu diskutieren.

Der Bundestag hat zudem die Möglichkeit und aus Sicht der Verbände die Verpflichtung, im Rahmen der jährlichen Haushaltsverhandlungen klare Priorität auf Infrastrukturinvestitionen zu setzen, die der Mobilitätswende und dem Klimaschutz dienen.



So wird man auch dem Koalitionsvertrag gerecht, in dem neben dem Ziel der Verständigung über die Prioritäten bei der Umsetzung des geltenden Bundesverkehrswegeplan steht: „Wir streben einen neuen Infrastrukturkonsens bei den Bundesverkehrswegen an.[...] Bis zur Bedarfsplanüberprüfung gibt es eine gemeinsame Abstimmung über die laufenden Projekte.“ Die Mitglieder des Bundestags sowie die Hausleitungen anderer Ministerien wie dem BMUV und dem BMWK sollten sich aktiv in die Diskussion mit dem Bundesverkehrs- und dem Bundesfinanzministerium einbringen.

Stand: 03/24

Kontakt:

Pauline Schur, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.
pauline.schur@nabu.de, 030-284984-1873

Peter Westenberger, DIE GÜTERBAHNEN -Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE) e.V.
westenberger@netzwerk-bahnen.de, 030-53149147-3

Jens Hilgenberg, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) e.V.
jens.hilgenberg@bund.net, 030-27586-467